

嘉庫 嘉悦大学学術リポジトリ Kaetsu University Academic Repository

# 南アジアの地方分権化と参加型開発：流水域管理におけるインドのNGO、MYRADAの経験から

著者名(日)	安田 利枝
雑誌名	嘉悦大学研究論集
巻	44
号	1
ページ	63-79
発行年	2001-12-21
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1269/00000037/">http://id.nii.ac.jp/1269/00000037/</a>

## 南アジアの地方分権化と参加型開発

### —流水域管理におけるインドのNGO、MYRADAの経験から—

安 田 利 枝

#### 〈要 約〉

途上国における地方分権化および開発理論と実践における住民参加の流れが加速している。参加型開発の手法として発展しているPRAは、地域住民こそが開発の主体であるべきであるとし、その理念として参加民主主義を内包しており、近年は地方レベルのガバナンスの改善にまでその射程を拡大している。

南インドのNGO、MYRADAは住民参加型開発の先端的な位置にあるNGOである。PRAを住民との対話の手法として積極的に活用しながら、貧困層の貯蓄とクレジットのための自助グループを組織し、自助グループを、さらに組織理念、財務および管理運営能力、紛争解決能力をもち、外部の諸機関との交渉力をもつ組織にまで育成することをその活動の核心においている。MYRADAモデルと呼びうる彼らの活動は、流水域管理、森林管理などのコミュニティを基盤とした地域共有資源について、持続可能な自己管理制度の創出に成功し、このモデルはカルナータカ州全域、ネパールに拡大している。鍵となるのは、住民の組織化、組織的能力の育成である。

住民参加を可能にする地方行財政制度の整備強化と、下からの住民の組織化とエンパワーメントが進んだ時に、参加型開発は、貧困の緩和、社会的公正の実現、持続可能な組織と開発の実現という理念を広く実現する可能性を秘めている。

#### 〈キーワード〉

住民参加、参加型開発、組織化、自立的住民組織、PRA、エンパワーメント、NGO、地方分権

#### はじめに

今日、開発援助に関する議論において、「エンパワーメント」あるいは「参加」という用語は流行とすらなっている。参加型開発の手法としてのPRA (Participatory Rural Appraisal: 参加型農村調査法) が急速に普及しており、さらに進んでこのPRAに大きな社会変容の可能性が期待されている。地域住民に開発プロジェクトの主導権が移ることで、地域コミュニティによる地域共有資源の保全にも大きく貢献しえる可能性が見え始めている。

一方、構造調整政策以後の新たな開発戦略として、世界銀行、地域開発銀行、UNDP (国連開発計画)、USAID (アメリカ合衆国国際開発庁) などの国際援助機関や先進諸国政府による途上国のガバナンス、行政機関を中心とする組織能力に関する取り組みも本格化してきている。地方分権化と地域の発展が、90年代途上国における重要な政策課題となり、援助機関も各国中央政府の行う分権的な方向での政治および行財政改革を積極的に支援し始めている。

地方分権化と参加型開発がうまく機能すれば素晴らしい成果が得られる可能性があるが、逆の結果も十分に起こりうる。地方分権化が行政効率を低め、レントシーキングや政治的腐敗の機会を拡

大し、お題目としての参加型開発が人々を一時的に動員するだけで、既存の地方エリートの政治的、社会的力を強化してしまう可能性である。

こうした地方分権化と参加型開発の諸問題に今後アプローチしていくために、本稿でまず、インドのNGO、MYRADA<sup>1)</sup>の活動の柱となっている「住民の組織化」に注目する。そしてMYRADAと州政府とが共同して流水域の管理運営を住民主体で行ったプロジェクトを取り上げ、MYRADAの視点からその経験を整理し、住民主体の参加型開発の成功要因と住民参加型開発の可能性を確認する。なお、考察の範囲は貧困緩和と持続可能な開発を目的とする農村開発に限定する。

## 1. 貧困の概念および開発戦略の転換

本稿では、開発を「その地域(district)で暮らす人々がより良い暮らし(well-being)を実現するための計画全体<sup>2)</sup>」を意味するものとし、保健衛生や識字教育、小規模灌漑、収入向上その他個々の分野における具体的な働きかけを開発プロジェクトと呼ぶ。開発プロジェクトには、問題の発見、課題の優先順位づけ、影響分析、意思決定、計画、実施、便益配分、モニタリング、評価の各段階があるが、こうしたプロジェクト全体に、最終受益者である地域住民自身が実質的に参加し意志決定権をもつ場合、「参加型」であると理解する<sup>3)</sup>。

参加型開発という場合、まず留意すべきは、開発の対象である「その地域で暮らす人々」の多様性である。地域住民とひとつに安易なくくりかたをしてしまうことが多いが、年齢、性別、宗教、教育レベルのみならず、カースト、職業、貧富、言語、政治信条などきわめて多様で、経済的、社会的、政治的力関係において大きな差異が存在していることは言うまでもない。伝統的に、そして現在もなお、特に南アジアの大地主制の残存する農村部においては地主層が地方政治家でもあるという構図がある。地方エリートが、開発プロジェクトの便益を自らとその政治的支持者に誘導し、享受していることが繰り返し指摘されている<sup>4)</sup>。「参加型開発」は、決してこれらの地方政治家が「その地域で暮らす人々」の利害を代弁することを許容するものではない。その地域における社会的弱者、被抑圧者である人々、最貧困層に属する人々の利益を可能な限り再優先し、公正な資源や便益の配分が行われることを保障すべきであるとの立場にたつ。

また、先の開発に関する定義において「より良い暮らし」とは何を意味するのか、逆に貧困とは何を意味するのかを確認しておきたい。参加型開発においては、最貧困層の「貧困緩和」、社会的公正の実現が主要な課題の一つである。では、この貧困とは実際のところ人々にとって何を意味しているのか。当然ながら貧困の定義次第で開発プロジェクトは全く戦略、内容の異なったものになる。貧困の一層の拡大を防ぎ、貧困の悪循環の輪を断ち、貧困を緩和するための戦略は、貧しい人々の現実から出発しなければならない。

近年、PRAの一つの手法であるWealth Ranking<sup>5)</sup>等を用いて、村人自身が、「貧しいこと」をどのように認識しているかを探る試みがなされている。貧困について、これまで世帯の収入に限定した経済学的定義を与えてきた世界銀行が、貧しい人々の声に耳を傾け始めている。世界銀行がイギリスのサセック大学開発研究所(IDS: Institute of Development Studies)の協力で、50カ国、4万人以上を対象に参加型手法で実施した貧困に関する調査(以後、“Voices of the Poor”と略称する)<sup>6)</sup>に依れば、世界銀行の定義する「絶対的貧困」であれ、またUNDPの「人間開発指数」<sup>7)</sup>であれ、必ずしも貧しい人々の実感に沿ったものではない。村人にとっての貧困とは、「収入がない」など決し

て経済的な指標に限定されてはおらず多面的な内容をもっており、むしろ社会心理的な次元の問題である。教育を受けていないことも「悪い暮らし (ill-being)」の一つの側面ではない。

“Voices of the Poor”の中で、貧しい人々は、貧しさを、食べ物や資産がないこと、他者に依存しなければならず、搾取や暴力から身を守れないこと(無力さ:powerlessness, helplessness)として描き出した。交渉力をもたず、負債に苦しみ、政府機関や雇用主に無慈悲なやり方で扱われ、深い屈辱を感じ、社会的孤立に苦しむ。こうした人間としての尊厳と深く関わる社会心理的な次元が人々の貧困に与える定義の中で中心的なものである。それゆえにこそ、伝統の維持、ホスピタリティ、相互扶助、儀式、祝祭などが貧しい人々にとって人間的に非常に大切なものとなる。

政府行政機構を動かす政府高官や地方の役人たちや警官は腐敗しており、貧しい人々を侮蔑し、排除している。加えて、法律上、行政上の煩瑣な手続きが、貧困層が政府の提供する諸種のサービスを利用することを妨げている。実際、彼らは、政府の提供する保健衛生、教育、金融、水の供給、土地や種子の分配など諸種のサービスや、法規制の枠組みをつくる政府の活動が重要であることをよくわかっている。しかしながら、貧困層は資源の配分について、地方エリートと交渉するだけの、また地方、国家、国際社会のガバナンスに参加するための貧困者自身のための組織を殆どもっていない。彼らは、現在のところ、社会的、政治的発言力をもたず、従って存在を無視しえる存在ではない。

“Voices of the Poor”には、貧困の撲滅、貧困の緩和が各国政府および国際援助機関の主要な目標でありながら、援助が貧困層に届かないその理由と、そしてその克服法が貧しい人々自身の声として非常に明快に述べられている。人間関係などの社会的資産をもたず、雇用主、商人、地方役人、銀行などとの交渉力をもたず、「力のないこと」、力がないがゆえに「身を守れないこと」が貧困の社会的、政治的次元である。であれば、地方レベルのガバナンスに貧しい人々が直接参加していくことが彼らの置かれた状況を大きく改善していく戦略となる。すなわち、貧困層がその声を地方政府や中央政府に届かせることが必要であり、開発プログラムに自分たちのニーズ、知識、意見を反映させていくことが必要である。そのためには彼ら自身の力を組織として結集しなければならない。貧困層の組織能力の育成・強化を中心においた開発戦略が必要なのである。

## 2. コミュニケーション手法としてのPRAと住民の組織化

80年代以降、農村調査と活動において実施されてきた方法論的な変革には目覚ましいものがあった。特に近年は、「効率性」「公正さ」「エンパワーメント」「プロジェクトの持続性」「生態系持続性」を実現することを目的として、参加型アプローチが急速に普及してきている。この中核をなすのが、RRA (Rapid Rural Appraisal:速成農村調査法) と次の段階としてのPRAである。簡単に両者について触れておく<sup>8)</sup>。

RRAは、農村開発プロジェクトを策定する際に用いられてきた従来の情報収集の問題点を克服するものとして1970年代に登場している。「農村開発観光旅行 (tourism)」と揶揄されるような従来の農村調査のもつ諸種のバイアスへの不満や、科学性を誇るアンケート調査にかかるコストや結果への非信頼性などの諸問題を克服する手法として、研究機関とNGOの活動家の手によって工夫されワークショップや研究会を通じて体系化されてきた。RRAは、外部者が限られた時間とコストの中で、農民から可能な限り有意味な情報を効率よく引き出し、収集し、分析するためのコミュニケーション

ョンの方法である。非識字者の圧倒的に多い農村部で、農民自身のもつ地域の生態系や農法についての経験的観察から蓄積されてきた豊かな知識や知恵、村落の歴史や実状などに学ぶための視覚的な絵図が様々に工夫されている。

RRAを発展させたPRAは、これまで外部の開発専門家の手によってなされてきた調査、観察、分析、情報提示、計画、優先順位付けなどを地域住民自身が行うとしていることに特色がある。RRAとの大きな違いは、調査や分析、決定主体の転換である。PRAにおいては外部からの関与者は、カタリスト（catalyst：触媒役）、ファシリテーター（facilitator：促進者<sup>9)</sup>）として位置づけられる。PRAは開発の現場で開発されてきた様々な手法の集大成でもある。成人識字教育に多大な貢献をしたパウロ・フレイレの「意識化」に触発されたAction Researchの流れ、農生態系分析の手法、社会人類学の手法、農耕システムについてのフィールドリサーチの蓄積が活用されている。いずれも農民の知識、農法、技術の妥当性、合理性を高く評価し、農民に学ぶ姿勢を強調するものである。RRAがNGOの活動と結びつき融合したとき、住民主体という概念とビジョンが生まれ、外部からの関与者の態度や行動に変容を迫り、住民との対話の技能や過程を開発の本質とみなすPRAが誕生したのだといえる。

しかし、PRAについては疑念の声も多い。PRAが単なる情報収集の手法ではなく、住民主体、参加といった理念を前面に出して展開されるようになり、また、そのあまりに急速な普及によって、PRA実践者間の理解や認識のずれが大きくなってきているためである<sup>10)</sup>。例えば次のような疑問が提出されている。

- ・ PRAを使ったプロジェクトや計画は従来の手法で計画されたものと本当にその内容が大きく違うのか？
- ・ PRAは、本当に上からのプロジェクトを押しとどめるのか？
- ・ PRAの手法は、水力発電所建設のようなメガプロジェクトの実施や国家レベルの政策提言に有効か？
- ・ PRAの手法を用いて人々の意見を聞き取ることと、地域住民をエンパワーすることとは果たして同じなのか？
- ・ 人々が自信をもってその意見を表明することと、自分たちを組織して有効な活動をすることとの間には大きな違いがあるのではないか？
- ・ PRAは使い方によっては、コミュニティ内部の既存の力関係を強化することもあるのではないか？
- ・ PRAの実践者が、人々に対して指導者、教師、専門家として権威主義的に振る舞うことも多いのではないか？

筆者自身は、現在のところPRAという概念に余りに過大な理念を込めるよりも、PRAをあくまで対等な立場での地域住民との対話、コミュニケーションの手法と捉えた方が混乱が少ないと考えている。ただこのように言うことで、PRAが提起した、住民が主体の開発、社会的弱者、被抑圧者、最貧困層などのエンパワーメントというビジョンを放棄しているのではない。PRAの理念やビジョンは「参加型開発」「参加型民主主義」「市民参加」「エンパワーメント」など別の言葉で語りうると考えるのである。PRAとは、社会のあらゆるレベルの人々からアイデアとエネルギーを引き出して活用するための手法・技法と捉えるべきではないか。特に、人々の参加のレベルやエンパワーメン

トのレベルを考えたときにこの思いが強くなる。

例えば、PRAの理念に照らして考えたとき、PRAが究極のところ村落社会の権力構造を変え得るのか、という設問がありえる。これに対する肯定的な回答として、あるNGOがネパールの農村でPRAの手法の一つであるResource Mapping<sup>11)</sup>を村人と作業している時に、自分の占有する牧草地がどんなに村の中の貧困世帯にとって大きな意味を持つかに気づいたある地主がその土地の一部を開放しようと申し出た、という事例が挙げられている<sup>12)</sup>。しかし、こうした事例をもってPRAが実現できる権力関係の転換といい得るのか疑問である。ある個人の内面的な「気づき」であることは疑いない。PRAの手法で村の中の貧しい女性や子供たちにとっての問題を共有することで起こった地主の態度の変化である。だがこれは誰にでも起こりえるものではなく、ある人間の奇行な行為に過ぎないとも言える。権力関係の構造転換に至るには、人々の組織化と紛争や対立を乗り越えていく長いプロセスが必要である。構造転換というには社会における大多数の人間関係のありかたが、その力関係が変わらなければならない。

社会的・政治的次元での人々のエンパワーメントを確保するものは、PRAを最大限活用した人々の組織化である。“Voices of the Poor”が貧しい人々の声から導出したように、そしてMYRADAが主張するように、貧しい人々自身の住民組織（people's institutions）を形成し、自立するまで継続的に支援することこそ、実質的に貧困層の社会的・政治的次元のエンパワーメントを保障する。

### 3. 開発の戦略－住民の自立的組織の育成とコミュニティ主導

人々の参加やエンパワーメントは、人々の組織化によってこそ実質的かつ継続的なものとなるという点が、MYRADAが最も強調するところである。組織化とは、「特定の目標をもつ個人が集団を形成して共同で行動するメカニズムを作ること」である。問題意識を明確化し共有することで連帯感が生まれる。情報や共通基金など各種資源を共有し集積していくことで、個人レベルでは出来なかったパワーへのアクセスとコントロール力が生まれ、選択、裁量、行動の自由の余地が大きくなる。集団全体としての発言力も高まり、抑圧や搾取からの保護や安全も確保されることになる。

#### 1) MYRADAの戦略：アフィニティ（親和性）に基づく自助グループから自立的住民組織へ<sup>13)</sup>

MYRADAの活動においては、住民のエンパワーメントの第一歩はクレジットのための自助グループ（以後、SHG: Self Help Groupと記述する）の形成である。なぜならば、農村の貧困層は様々な意味で脆弱な存在であり、必要な時に（食べ物や衣服など消費の必要からも）クレジットを無担保で借り入れることができることが、彼らの一層の転落を防ぎ生活を安定させるために何よりも重要であるからである<sup>14)</sup>。

また、MYRADAが特に強調しているのは、SHGの組織の基礎が、小さなそれぞれのアイデンティティをもち相互扶助が機能する範囲のアフィニティ（親和性）であるべきことである。地域社会は、大農、小農、貧農、土地なし農、職業など経済的カテゴリーだけでなく、部族、カースト、宗教、性別、親族関係など様々な異質な構成要素からなる。これらのグループをすべて一緒にすれば、当然力のある者が自分達の利益をより確実なものとし、また、利益を拡大するために組織を支配しようとするだろう。

MYRADAは人々の組織能力の開発に力点を置く理由を次のように説明している<sup>15)</sup>。

「開発援助のあるべき姿として、人々に魚を与えるのではなく地域の資源を用いて魚をどう捕らえるかを教えるべきであると言うが、そもそも最も貧しい人々は川に近づくことができない。彼らが川に近づくこと自体で自分達の既得権益や利害が脅かされると感じる権力者がいる。彼らは、彼らの言う「伝統的権利」に基づいて川で大量に魚を捕らえ市場に売る。魚を捕らえる道具や市場に運ぶ輸送手段をもっているのは彼らである。そして貧しい人々が川で魚を捕ること自体を拒み続けている。貧困層はしばしば食べ物を買うことが出来ず、病気に倒れる。そうした時、人々は彼らから高利で金を借りることを余儀なくされる。その全生涯を利子の支払いに費やさなければならないほどの高利である。元金を返済出来なければ、彼らは子供たちの人生をも負債で束縛することになる。また、貧しい人々は安全な飲料水にアクセスできず病気になる。体が弱っていて彼らは川にまで辿り着くことができないことも多い。貧しい人々には、たとえ魚を捕らえる技術を教えられたとしても、川に行くことすらこうした障害を克服しなくては望み得ないことなのである。」

そして、MYRADAはこれらの障害を克服する主たる戦略こそが、組織化であるという。SHGの活動が進展していくうちに、特に大農や商店主など伝統的な金貸しとの潜在的紛争対立の状況が生まれることが多いが、これを克服する拠り所は、やはり組織の力なのである。

だが、貧困層の組織的な能力開発はそれほど容易なことではない。MYRADAはSHGを形成した後、識字訓練や帳簿のつけ方、銀行などへ提出する文書作成、指導者研修など組織能力強化のための木目細やかで継続的な関与を行う。通常、グループが自発的住民組織の兆候を示し始めるのに少なくとも2、3年はかかる。住民組織としての成熟は6年から10年の歳月を要する長いプロセスである。外部からの関与者が成熟を待てずにプロセスを主導し指導権を握る場合も、指導的人物が育たず結果として住民組織が自立できずに外部者が関与を継続する場合もある。外部からの組織化活動が、関与者の忍耐と奉仕と謙遜という高いモラルと使命感を必要とすることは間違いない。

## 2) 自立的住民組織

MYRADAでは、institutionという用語に独自の定義を与え、住民の組織化の段階を次のように整理している<sup>16)</sup>。

グループ

↓ : 特定の目的を達成するための一時的な集合体

組織 (organization)

↓ : 規則、規制、明確に規定された機能をもつが、それらは外部から課されたものである。

自立的住民組織 (institution)

: 参加メンバー達自身によって制定された独自のビジョン、規則、規制、紛争解決のメカニズム等、財政的組織的な経営管理能力、自己評価と自己革新の組織文化をもつ。

MYRADAによるこのorganizationとinstitutionの区別における決定的な相違点は、組織の活動が外部からの押し付けか、それとも参加者の主体的なものかである。組織のイニシャチブがど

ここにあるかが住民組織の実績にとって重要であることは、Milton J. Esmanと Norman Uphoffの、150に及ぶ住民の地域組織の分析<sup>17)</sup>からも裏付けられる。アッポフらの結論によれば、住民組織が地域コミュニティやリーダー自身のイニシャチブで成立したか、あるいは政府やNGOが本当の意味で媒介者として設立した場合に高い成果を挙げている。また、大きな成果を挙げている住民組織の特徴として、運営方法がインフォーマルで一般のメンバーの意思決定への参加が確保されていること、そして組織が他の組織とタテ・ヨコのつながりを持っていることなどが挙げられる。

自立的住民組織の重要性はElinor Ostromの『共有資源管理論』によっても検証できる<sup>18)</sup>。オストロムは世界中から約5000に上る制度事例を収集、分析して、牧草地や森林などの地域共有資源の維持と数世代にわたる利用者の規則順守が、どのような自己管理のシステムで運営されてきたのかを明らかにしている。オストロムは成功のための8つの要因を挙げているが、重要なのは、やはり地域共有資源の管理が外部の権威者によって強制されるのではなく、地域住民自身によってなされること、すなわち、共有資源管理が地域の参加者によって自分達の共通の利害として認識され、参加者自身によって利用や制裁について取り決めがなされ、相互監視が機能することであるとしている。

### 3) 参加型開発と自立的住民組織

これまで試みられた多くの貧困緩和を目的とするプロジェクトが失敗に終わってきた主たる理由は、人々の参加が確保されることなく、技術者と行政官による権威主義的かつ技術至上主義的な方法で開発プロジェクトが計画されてきたことにあるといえよう。計画段階で土地所有などの社会的構造や政治的力関係すら考慮されず、プロジェクトから恩恵を受けるべき人々のニーズや意見、知識や経験は殆ど無視されてきた。どのように優れた外部の開発専門家が策定した計画であれ、それが地域住民のニーズに合致せず彼らの暮らしを改善しないものであれば、地域住民自身によってその計画はうち捨てられて当然である。

加えて、プロジェクトの影響力と持続性は、地域住民自身がそのプロジェクトを「自分たち自身のもの」と意識しているかどうかにかかっている。そして当該プロジェクトを自分たちのものと意識できるかどうかは、そのプロジェクトが外部から押し付けられたものでなく、どれだけ住民たち自身が参加して自分たちで責任をもって決めたものであるかどうかによる。

大規模開発援助の弊害や限界が数多く指摘されるにつれ、近年は参加型開発の理念が称揚され、住民組織が政府の行う開発のパートナーと位置づけられることも多くなっている。このような住民組織は開発関係行政組織の末端で計画の実施を請け負う役割を担うことが多い。

地域住民組織の性格を分析するにあたって、幡谷則子による2種の分類が参考になる<sup>19)</sup>。幡谷は、住民本来の生活の必要から生まれた自助的、互助的な「生活戦略型住民組織」と、対象となる地域社会の住民とNGOを動員して地方行政府との協同で行われる開発プロジェクトの受け皿としての「開発戦略型住民組織」を対比させている。そして、生活戦略型が社会開発の受け皿として十分に機能するのか、また後者の開発戦略型が、住民本来のニーズや意見をどこまで吸い上げているのかとの問題提起を行っている。開発戦略型住民組織の場合、住民自身がその使命やビジョンを展開し、計画を「自分達のもの」と感じ、資金をはじめ諸種の資源をコン



トロールするための十分な支援が行われないケースも多いと考えられる。何故なら、政府プロジェクトは期間を限定して実施されるし、また、命令、指示系統で人々を動かす組織文化を抱えているからである。このような場合、既存の地域社会の権力関係が組織に反映し、外部からの多額の助成を伴う開発プログラムを既存のエリートが自分達の利益確保のためにコントロールする潜在的危険性が高いと考えられる。プロジェクトが終了すればその機能を終えて組織が消滅解体することも多いにありえる。

参加型開発が十全に機能するためには、当然、制度的な環境が整っていないといけない。地方分権が進んで開発に関する意思決定、資金、資源配分の権限が地域コミュニティのレベルに相当程度あることが必要である。加えて人々の、とりわけ社会的弱者、貧困層の組織化がなされてコミュニティ全体のバランスのとれた声がコミュニティの意思決定に反映されることが重要である。地方レベルのガバナンスの「透明性」や「説明責任」を要求する組織的な力、地方エリートによる懲罰的な貧困層に対する嫌がらせから保護してくれる組織的な力がなければならない。そうした組織は、内発的、自立的な生活戦略型住民組織の性格を強固にもつ必要がある。

“Voices of the Poor” が、次のような今後のあるべき方向性についての指摘を行っている<sup>20)</sup>。すなわち、これまで、政府や国際援助機関による開発援助における努力の焦点は行政機関の法令規則、資源、組織能力に置かれ、必ずしも、人々の組織的な能力開発のプロセスやメカニズム、地方政府・行政組織の説明責任や透明性への圧力をどう作り出すかについてではなかった、と。

#### 4. 参加型開発：参加のレベルと領域・次元

参加についての議論において、常に混乱が見られるのが参加のレベルと領域・次元に関するものである。議論を明確で実り多いものとするためには、どのレベル、どの領域での参加について語るのかを明確に自覚する必要がある。

##### 1) 参加のレベル

参加には、例えばある個人が、村人の会合にただ黙って出席し何が進行しているかに耳を傾けている、報奨金目当てに労働力などを提供するなどのレベルから、積極的に発言する、計画のイニシャチブやリーダーシップをとって実現にまでもっていく、あるいは政府機関や他の団体や組織に積極的に働きかけて自分たちの利益を実現するといったレベルまで、いくつかの段階が考えられる。大きくは「受動的参加」と「積極的参加」とに分けることができよう。

##### <参加の各レベル>

**受け身の参加**：外部者のはたらきかけで会合などに出席する。

**相談され、情報提供することによる参加**：外部者の選定した問題やその解決策の相談に応じる。

**物質的報奨を求めている参加**：食物、現金などの報奨を求めて、労働力など資源 (resource) を提供する。

**機能的参加**：主要な決定が外部者によってなされた後、プロジェクトで設定された目的に向けてグループを結成して参加する。

**相互的な参加**：人々が情報を外部者と共有し、共同で分析、計画を行う。

**集団行動・自己決定**：人々は独自に主導権をとって参加し、各種資源をコントロールしている (self-mobilization)。

ここに挙げた参加の6レベルのうち、前段階3つが受動的参加、後段階3つが積極的参加といえる。積極的参加の各レベルの区別は、政府や国際援助機関が主導する大規模な参加型開発、あるいは、開発戦略型住民組織の内実を検討していくときに有益であろう。ここでは、参加型開発が最終的には、「自己決定」レベルの参加を目標としていることを確認しておきたい。

参加のレベルは、表現を変えれば社会的・政治的次元におけるエンパワーメントのレベルであると言える。エンパワーメントとは、直訳すれば、力をつけることである。久木田純の定義では「社会的に差別や搾取を受け、組織のなかでコントロールしていく力を奪われた人々が、(自ら物事や状況を一筆者) コントロールする力を取り戻すプロセス」<sup>21)</sup>を意味している。参加とエンパワーメントとの関係は、人々の参加がエンパワーメントによって実質的かつ高い次元のものとなり、また参加のレベルが深化、高次化するにつれてエンパワーメントが進むというスパイラルの構造にあるだろう。

## 2) エンパワーメントによる社会変革：参加民主主義

人々の参加における社会経済的次元と政治的次元とを区別しておこう。社会経済的次元での参加は、情報、知識、技術、各種資源など生産と生活についてのコントロールから排除されてきた社会集団やコミュニティ<sup>22)</sup>がこれにアクセスすることを言う。そして政治的次元での参加とは、選挙、請願、ロビイング、アドヴォカシー(政策提言)など、意見表明や政治行動を行って意思決定や政策形成に市民として参画することを言う。

勿論、こうした次元は自ずと重なり合う。社会変容、社会変革を志向する、参加型開発に内包される政治思想は、地域レベルの直接民主主義、参加民主主義そのものである。そして社会変革の方法は、憲法や法のレベルでは確保されているはずの住民の諸権利を実質的に確保する合法的闘争なのである。

SHGによる社会・政治的次元におけるエンパワーメントについてMYRADAは次のような指摘をしている<sup>23)</sup>。第1に、南インドでは農村に形成された自助グループ(SHG)のメンバーが数多く村パンチャーヤット代議員<sup>24)</sup>に選出されている。これは、SHGの相互扶助および村全体に対する福祉活動が次第に村の中で評価、尊敬されるようになるからである<sup>25)</sup>。多くのSHGが村パンチャーヤットの予算で村のインフラ整備計画の調整や実施にあたっていること、多くの女性が連合の代表として村民総集会の会合に出席していることなどの要因も働いている。第2に、以前であれば明らかに倣岸不遜とみられたであろうような伝統的な規範を踏み越えた役割を貧困層のSHGが果たすようになる。「変化」へのイニシアチブをとったり、あるいは社会問題の解決にあたるよう相談を持ち込まれたり、村のインフラ維持管理に責任を負うなどである。第3

に、女性達に有利な方向でジェンダー関係が変化する。すなわち、家庭内での多くの物事の決定が、夫だけで為される割合が大きく減る。そして娘達も学校に通わせてもらうなど息子達と同等の扱いを受けるようになる。

こうした人々のエンパワーメントの実例は数多く報告されている。例えば、ネパールでは、不可触民カーストの一つで皮革加工や農業労働に従事するThe Chamarsの人々が、REFLECT<sup>26)</sup>と呼ばれるインフォーマルな識字教育の活動を通じて古代から続く不可触民差別の根源を認識することになり、差別との闘いのために今後は動物の死体処理を拒否することを決めたという例がある<sup>27)</sup>。インドではThe Dalits<sup>28)</sup>による権利闘争の事例が数多く報告されている。Dalitsの子供に対して中央政府が学校に行くことを奨励する報奨金の制度を設けていることを知り、地区の教育を管轄する事務所に出かけて行き、政策の実施を迫る、あるいは水道を引くと州政府の前で座り込むなどである。もう一つ、筆者が知ることができた事例を挙げておこう。

#### ＜事例＞<sup>29)</sup>

2000年春先のこと、タミルナードゥのナットム（Natham）という地域で、あるDalitの母親が双子の分娩の際に子供と共に命を落とした。夫はこれも運命とお酒を飲んで寝てしまった（通常、村人はこうした態度をとることが多い）が、Sangam（貯蓄組合）での村人の議論が続く、これは運命などではなく医師と看護婦の誤った処置によるものだとの判断で一致し、州政府第一書記や保健省に掛け合うことになる。だが、はかばかしい回答を得られなかった彼らは自分達を支援しているNGOのREAD本部に助けを求め、メディアを使っての事実究明に乗り出す。新聞で次第に事実が報じられ、この医師は分娩の仕方も良く知らない単なる登録された医療師（Medical Practitioner）であることがわかる。2ヶ月後、死体を掘り起こして行われた検死の結果（The Dalitsの人々は土葬）、医療過誤であったことが判明する。この事件がマスコミで数多く報じられにつれ、タミルナードゥ州政府、警察も対応を迫られ、タミルナードゥ州全体で非合法で活動していた1万3000人以上の偽医者が摘発されるという大きな成果を挙げた。

### 5. MYRADAの経験—住民参加型Micro - Watershedの管理—<sup>30)</sup>

MYRADAは1985年頃から、カルナータカ州Gulbarga地区でスイス連邦開発協力局（Swiss Agency for development and Cooperation）、州政府乾燥地開発局と共同で、住民主体の小規模流水域管理を行う実験プロジェクト（PIDOW：Participatory Integrated Development of Watershed）に9年間取り組んだ。主たる目標は地域の農業生産性の向上、持続可能な農業を行う生態系の再生回復と公平性の確保であった。MYRADAの活動の焦点は、計画、予算、実施に責任を負う適切な住民組織を育成すること、そして成果を持続できるようにすることであった。このプロジェクトの成功により、PIDOWはカルナータカ州全域に拡大し、現在はネパールでも国連食糧農業機関（FAO：Food Agriculture Organization）とネパール政府森林土壌保全省土壌保全流水域管理局の手によってナショナルプロジェクト、PIWM（Participatory and Integrated Watershed Management）が実施されるに至っている<sup>31)</sup>。

小規模流水域管理がなぜ住民参加型で実施されたのか、また住民参加を成功させるために、MYRADAが重要な要因と考えているものは何か、住民参加で達成できるものは何か、を整理して考

えてみたい。

### 1) なぜPIDOWが構想されたのか。

60年代、70年代にインド中央政府の主導した 流水域（集水域）保全活動においては、等高線に沿った盛り土（堤防）が画一的な工法で強制され、農地の一部を奪ったり、農作業の障害となったり、崩れるなどして隣地との紛争原因を作るなどの問題が生じた。農民による故意の堤防破壊も相次ぎ、いくつかの州政府は破壊に対して法と罰則で対応するなどの処置に出ている。問題は土壤保全のための資源の不足ではなく、維持管理の意志と諸制度の不足であった。

MYRADAが関与した新たな流水域保全計画には、①土壤浸食を防ぎ、土地の生産性を向上させ、バイオマス（燃料・飼料）を増大させるなど、農民達の利益にかなうこと、②農民達の合意に基づいていて紛争原因を作らないこと、また、③政府およびNGOの関与が終わって後も長期的に農民達自身の手によって維持管理されていくものでなければならないことが求められた。このために当初の計画の策定から実行に至るすべての段階が住民参加で実施された。

### 2) People's Institutions(住民の組織団体) の形成・育成

MYRADAの活動理念に基づいて、数年をかけてSHGが十全に機能してきたと認められた後、流水域管理の問題を持ち出すなど、住民の組織化が注意深く行われた。たとえ小規模でも会計業務、意思決定や紛争処理など自分達自身のための組織を運営管理した経験が、何よりも彼らに自分達の力に対する自信とさらに先に進む力を与え、住民の力に不信を抱いていた政府役人を驚かせることになる。

当初、有力な農民に利用されていたSHGが次第にイニシャチブをとり、力関係を逆転させていく過程は極めて興味深い<sup>32)</sup>。

### 3) なぜNGOの関与が必要か

MYRADAの観察によれば、インド農村部ではコミュニティ行動の経験が失われ、村人が活動する意志と自信とを失っている。政府も村全体を動員活性化する試みを30年以上していないし、各種の政策・施策の受益者が常に個人、世帯単位であり、しかも受益者が地方政治家によってきわめて政治的に選別されてきた実態がある。さらに、特権的な家族が伝統的権利を主張するばかりで本来コミュニティに対して負っているはずの責任を果たしていない。殆どの場合、彼らの第一義的関心は自分達の利益を増し地域における影響力を誇示し威信を示すことでしかなく、したがって既存の政治・社会・文化的環境では、村落内の社会的公平性が自然な形で達成されることはない。MYRADAはこの実験プロジェクトで、脆弱なグループの人々に、クレジットが与えられること、増えたバイオマスの刈り取り、売却、使用、さらに雇用、技術訓練などで適切な優先権が与えられるよう配慮している。

組織およびコミュニティ行動の育成・支援と地域住民の公平性の確保という2点においてNGOの介入は大変に重要な役割を果たしている。

### 3) 住民の優先順位

経験的観察によると、住民はまず、所有権の明確な私有の休耕地や非農業用の寺院の土地に投資する。そしてそこでの成功が明らかになって後（数年後）、初めて共有地の維持管理に取り組み始める。これは目に見えるプロジェクトの実効性を確認するというリスク回避、および潜在的な村落内での紛争の危険を避けるという選択であると考えられる。通常NGOや開発理論家

は、まず共有地から取り組むことを助言しがちであるが、MYRADAは、あくまでも住民にとっての優先順位を尊重する立場を貫いている。

#### 4) 政府機関との協同、軋轢

当初、州政府の側は、(おそらくは監督の容易さを優先して) 各住民組織を単一の流水域開発連合 (Watershed Development Association) に統合することを望んだが、これは失敗に終わり、結局、MYRADAの主張にしたがっていくつかの下部組織のゆるやかな連合体が成立し、うまく機能することになった。また、一般に政府の役人の間には、住民の経営管理能力、彼らのもつ土木技術への不信があり、特に実施段階における現場レベルの政府機関役人は、計画の遂行・実施のためには参加型プロセスやNGOの存在を脅威、邪魔物と感じる傾向があったという。

こうした不信や疑念を緩和していったのは、住民とのワークショップで役人達が実感した住民の組織運営能力であり、両者を繋いだMYRADAの調整者としての役割であった。

#### 5) 成果と教訓

プロジェクト地域をバイオマスが覆い、目覚しい土壌の改善・保全があったことを衛星写真が証拠立てている。また、生産性が向上し作物が乾季を生き延びる力が増大したことを幾つもの研究結果が示している。これらの著しい成果に学んで、州レベルでの小規模流水域管理政策と戦略が進められている。ただ、MYRADAは、プロジェクトに投入する資源はグラント (贈与) でなく、私有地に対してはローン (借款) の形で手当てがなされるべきであるとしている。なぜなら、贈与資金が使えるときには、人々はなかなか健全な投資を行わないからである。小規模流水域管理の対象地域は国立農業・農村開発銀行 (NABARD) の支援を受けて1999年7月現在42地区に及んでいる<sup>33)</sup>。

上流域の荒れ地や森林地域の保全にも取り組んでいるMYRADAの経験では、農業およびバイオマスの生産性に直接的な影響を与え、農民自身に直接的な利益がもたらされることが、農民のモチベーションにとって非常に重要である。森林局所有あるいは私有の休閑地である上流域を保全し再活性化する努力自体が、あるいは荒れ地の手入れについての維持管理それ自体が農民のモチベーションとはなることはない。これは環境保護を最優先する論者をがっかりさせる事実であろうが、生存維持のための闘いが日常である人々にとっては当然の選択である。

#### 6) MYRADAモデル

流水域、上流の森林や荒れ地の保全についてのMYRADAによる参加型開発の手法は、MYRADAモデルとして次のようにまとめることができるだろう。

- ・当該自然資源に生計を依存する人々を親和性に基づくSHGに組織すること。
- ・親和性に基づくSHGの連合体として組合が結成されるべきこと。
- ・ビジョンやミッション、組織的運営システム、財務運営システムを持ち、外部機関との連携を有し、モニタリングと学習を行いうる組織に向けて能力開発 (キャパシティ・ビルディング) を継続的に支援すること
- ・他のプロジェクト地域、SHGへの視察や経験交流を行い、住民自身が学ぶ機会を提供すること
- ・参加型経営管理の慣行や、村ごとの小規模計画の策定などについて政府職員に対する研修を実施していくこと

また、参加型開発の原則として、次のことを確認しておきたい。

- ・住民のニーズや選好、優先順位を尊重すること
- ・住民に実質的利益があるかたちでプロジェクトの成果を示すこと
- ・プロジェクトは全くの贈与でなく、住民が一定の割合でコストを負担すべきこと
- ・撤退を見通して戦略的に関与すること：SHGの連合体が自律的に機能し始めたら、段階的にNGOによる関与を止め、最終的に撤退する。(2年間の恒常的関与、1年以内の部分的関与、3年経過後は撤退するのが平均的なペース)
- ・プロジェクトから直接・間接の影響を受ける人々の集団をその影響の種類に応じて特定し、配慮すること

## 6. 参加型開発の可能性

これまで見てきたことから、参加型開発の可能性を以下のように整理することができる。

### <プロジェクト内で>

#### 1) プロジェクトの成功や実効性を確実なものとする。

参加型開発は、以下の事項についてプロジェクトへの投資が便益をもたらすことを保証してくれる。

- ・開発プロジェクト計画の際の基礎的な社会経済データの獲得
- ・外部者が収集した社会文化的情報の妥当性の検証
- ・住民のもつ伝統的経験的な技術的知識の提供
- ・過去における類似の政府プロジェクトの失敗や成功の教訓
- ・プロジェクトのモニタリングと評価など

#### 2) 持続可能な資源と資産の保全と活用

農民など、まず直接的に地域の自然生態系や水や森林、牧草地などの共有資源にその生存を依拠する人々のオーナーシップを高める。また実際にそうした資源からの経済的収益の向上が見込まれる場合には、森林や水資源を収奪、濫用するのではなく、自然生態系の保全、自然との共生を可能にする。

#### 3) 地域で入手可能な資源を最大限活用できる

先進工業諸国や技術専門家の推奨する高価な「技術移転」ではなく、地元の資源と技術を活用して、メンテナンスも含めたプロジェクト全体のコストを大幅に削減できる。

#### 4) 賄賂、汚職など後進地域での政治的腐敗の機会を減らす。

資金の流れに対する住民組織の監視のメカニズムが働けば、こうした汚職の機会を減らすことができる。

### <プロジェクト外で>

#### 5) 村落内でのエンパワーメント（特に社会的弱者の組織化を通じて）

#### 6) 村落外で政府機関や民間金融機関などとの交渉力の強化

#### 7) 参加民主主義の強化

MYRADAモデルでは、生活戦略型住民組織が十分に自立的に機能して始めてこれを開発戦略の受

け皿としても活用するので、健全で持続的な民主主義が機能する。

地方分権と地域開発促進のための行政制度の整備強化で作られ出した空間を、既存の伝統的、封建的な農村の権力関係がそのまま埋めてしまう一般的な傾向に対して、貧農や土地なし農など社会的・経済的に抑圧された人々の政治的拮抗力をもたらすのは、彼ら自身が主体的に自己管理する住民組織なのである。

## おわりに

世界的な地方分権化の流れ、参加型開発の流れとともに、参加型開発を可能にする地方の組織・制度構築を支援する開発援助プログラムも国家レベルで組まれるようになってきている<sup>34)</sup>。しかし、地方分権と行政組織・制度の強化は、住民の参加やガバナンスの改善を可能にする政治的空間を用意するに過ぎない。地域住民の組織化、組織的能力の開発こそが社会的、政治的エンパワーメントの実質をなすこと、自立的住民組織が開発の主体となる参加型開発が多次元にわたる可能性を切り開くことを確認できた。

しかしながら全体的に見れば、地方行財政の抱える問題はまさに複合的重層的な難問ばかりである。歴史的に途上国の地方行政の機能は、秩序の維持、租税の徴収、必要最小限の住民サービスの提供事務に限定されてきたし、独立後、途上国では中央集権が確立して組織の惰性から相当な政治的意志なくして下部機構への権限委譲は進みにくい実態がある。許認可など利権の伴う職務権限は、関係業者との癒着やレントシーキングの機会が多いし、末端の行政機関はその人員と予算に比して過重な事務処理に追われている。また、海外援助が殺到して、同じ問題領域で複数の機関による権限の重複と競合も起こっている。これに加えて、中央依存の地方財政、公務員人事（登用、配置、訓練、待遇、昇進制度）の問題、公務員の価値観（農村の社会文化的文脈から切り離されている）などの諸問題もある<sup>35)</sup>。

南アジア諸国の地方分権化がうまく参加型開発とからみあって、地方行政府のガバナンスを改善するのか、地方分権化が当初の狙いとは逆の負の機能を果たしてしまうのか、国際協力として大規模に進められつつある途上国の地方自治、ガバナンスの改善の問題を今後の課題としたい。

## 註

- 1) MYRADAは南インドを活動拠点として農村の貧困問題と取り組んでいるNGOである。正義、公正、相互扶助の価値観に根差して、農村貧困層の立場に立った変革のプロセスを推進することを使命としている。カルナータカ、タルミナードゥ、アンドラ・プラデーシュの3州にある12の後進地域で直接に16のプロジェクトを運営し、さらに2つのNGOネットワークの調整役を勤め、ミャンマーやカンボジア、カルナータカ州の県参事会、地域農民銀行、女性開発連合などにスタッフを常駐させ、住民、NGO、銀行職員、政府役人などを対象に年間に4,700のトレーニングプログラムを実施している大規模なNGOである。フォード財団、スイス連邦開発協力局、ドイツのAgro Actionなどの支援を受けている。本部はNo.2, Service Road, Domlur Layout, Bangaloreにある。Web site: [www.myrada.org](http://www.myrada.org).
- 2) 開発計画は依然として国家レベルで策定されるものが多い。規模を拡大させたときに、参加型開発が本来の目的を十全に果たし得るのかも一つの検討課題である。
- 3) ドイツ政府の援助実施機関であるドイツ技術協力公社の定義に基づく。「参加」の概念を厳密かつラディカルに捉えている。生江明著『住民参加型開発Case Study-バングラデシュ農民銀行の事例から-』  
参照URL: <http://www.n-fukushi.ac.jp/wsemi/~namae/glamin.htm>
- 4) 福永論文は、開発事業の配分決定が、地域の有力者と支配ジャーティにより、極めて政治的な利益誘導のかたちで行われている実態を北インド東部ドゥービー地区の調査に基づいて指摘している。福永正明著「北インド農村貧困対策の現状」『インド農村の政治社会変容と開発』押川文子編 アジア経済研究所研究双書No.418 1992年
- 5) Well-being Rankingとも呼ばれる。住民自身が設定した基準に従って村落内すべての家族の相対的な経済的地位を確認するものである。ランクづけは3-7のカテゴリーでなされ、住民がどのような基準を用いて分類したかは、ランクづけをした後に確認される。MYRADAの経験では、南インドで人々が「良い暮らし」に必要な不可欠だと考えるのは、200-260フィート四方の堅牢な家があること、日々の2度の食事ができること、借金をせずに祝祭時に衣服を買えること、社会的・宗教的義務を果たせることなどである。祝祭日の晴れ着や衣服の新調に高い優先順位が置かれることは、村人がその村落社会の中で最低限の尊厳を保ち、人間的な暮らしをしていると考えるために必要なことなのである。“Putting Institutions First—Even in Micro Finance” Aloysius Prakash Fernandez, MYRADA, January 2001
- 6) “Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?” Deepa Narayan, Oxford University Press for the World Bank, March 2000 世界銀行総裁James D. Wolfensohnの前書きには「貧しい人々は、彼らの生活に最も大きな違いを生むものは何かと問われ、何と答えているだろうか？ 彼らは、それは政府と商人とNGOと交渉するための自分たちの組織であり、自分たちの将来を自分たちがつくるためのコミュニティ主導の計画への直接的援助であり、腐敗を止めるために資金が地域コミュニティのものとなっていること、であるという。」とある。
- 7) 世界銀行の定義する「絶対的貧困」とは、所得の最低基準、すなわち貧困ライン（栄養上最低必要とされる食料と食料以外最低限必要なものを購入できなくなる所得ライン）でとらえられた生活水準以下の状態を指す。1990年『世界開発報告』では、年間370ドル以下の収入である世帯を「絶対的貧困」とみなし、世界でおよそ14億500万人と見積もっている。国連開発計画が主唱している人間開発指数は、人間開発の3つの側面、すなわち寿命（平均余命）、教育（成人識字率と平均就学年数）、および所得（一人当たりの購買力平価）をもとに各国の人間開発の度合いを測定するために算出されている。
- 8) RRAとPRAの相違については、ネパールの優れたPRAのファシリテーターとして知られるKamal Phiyal氏とMYRADAに長く勤務され現在はENRICH(NGO)のDirectorであるA.K.Shivaraja氏にご教示いただいた。
- 9) Facilitatorは媒介者、促進者、助成者などと訳されているが定着した訳語がなく、そのまま使う場合が殆どである。対話を通じて共同作業によって優れた果実を生み出すという意味では、「産婆役」と訳すこともできるのではないかと考えている。
- 10) ネパールにおけるPRAの実践者たちの声を集めた次の文献は、現場でのとまどいや内省を生き生きとした形で伝えていて大変に興味深い。ここに列挙した疑問は、この文献で取り上げられている実践者たちのものである。実践者たちの大多数は、PRAをプロジェクトサイクルの枠組みの中で用いられるツールと捉えており、人々の意識



化や社会的動員、エンパワメントに向けての活動と考えている人は少数のようである。またネパールにおける強い批判的省察の伝統から、PRAを人間としての生き方や組織運営の仕方に影響を与える態度や行動と関連付けて、「生き方」とみなす潮流もあると伝えている。*“Practitioner’s Critical Reflections on PRA and Participation in Nepal”* IDS Working Paper122, by Garrett Pratt, January 2001

- 11) Resource Mappingとは、村人が利用可能な村のもつ各種資源、すなわち井戸、溜め池、小川、集水域、灌漑水路、牧草地、森林、共有地、私有地、乾燥地、荒れ地、灌漑農地など天然資源や所有状況を一目で見渡せるような地図に描きこんでいき、開発可能性を探るものである。
- 12) 『ボランティア未来論』 pp96-98 中田豊一著 コモンズ 2000年8月  
PRA実践者のなかのラディカルな潮流のなかには、<Who say What>のような、人々の間の異なる見解が、コミュニティの中の異なる社会的地位とどのように結びついているかを村人と共に分析する手法もある。彼らは、社会の階梯の再底辺にある人々と共に活動し、彼らが自分たちの置かれた状況を分析し、これをコミュニティ内で力を持つ人々や地方政府に働きかけて変革しようとする、また、法律や政策上確保されている人々の諸権利を実質的なものにすべく州政府、地方政府に働きかけ、そのガバナンスを強化するというアプローチをとるのである。
- 13) MYRADAの開発戦略は、次の著作にまとめられている。また、ここでの論述は筆者が2001年9月にMYRADAの本部事務所を訪問したときのスタッフの説明に基づく部分がある。  
*“Putting Institutions First—Even in Micro Finance”*, by Aloysius Prakash Fernandez, MYRADA January 2001,
- 14) 今日、小規模金融（Micro Credit）を活用しない農村開発のNGOはないほど、その重要性和世界大の広がりについては論を俟たない。グラミン銀行型の小規模金融と異なるMYRADAの特色は、SHGが利子率その他を決めること、SHGが組織として自立し、政府関係の金融機関と自力で交渉できるようになることを奨励することにある。
- 15) Aloysius Prakash Fernandez, Annexure2 ‘Building Institutions, *“Putting Institutions First”*’, pp22-23
- 16) *ibid.*, “Putting Institutions First” pp121-129
- 17) N.アッポフ「13章 プロジェクトを人々に合わせる」『開発は誰のために 援助の社会学・人類学』マイケル・M・チェルネア編 開発援助と人類学勉強会訳（社）日本林業協会 1998年
- 18) オストロムの議論については、森脇俊雅『社会科学の理論とモデル 6 集団・組織』に基づく。Elinor Ostrom, *“Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action”*, Cambridge University Press, 1990  
オストロムは地域共有資源の制度的成功の要因として次の8点を挙げている。1）明確に規定された境界 2）利用・供給の規則と現実の諸条件の一致 3）実施規則制定や改定への人々の参加 4）監視への投資 5）違反者に対する段階的制裁 6）紛争解決のメカニズム 7）組織化の権利容認 8）地域、地方、国家の各管轄レベルでの整合性。（森脇氏の訳とは多少変えている。）
- 19) 幡谷則子「序章 発展途上国の都市住民組織」『発展途上国の都市住民組織：その社会開発における役割』幡谷則子編 日本貿易振興会アジア経済研究所 1999年
- 20) *ibid.*, “Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?” p277
- 21) 久木田純「エンパワメントとは何か」 p 11『現代のエスプリ エンパワメント』376号 久木田純・渡辺文夫編 至文堂 1998年11月号
- 22) 「一定の地域社会への帰属意識を共有する人々がつくっている社会」と理解する。
- 23) *ibid.*, “Putting Institutions First” pp85-97
- 24) 村パンチャーヤットとは、インドの地方自治行政を担うパンチャーヤット・ラージ（Panchayat Raji）の制度における村レベルの議会である。選挙によって選ばれた代議員で構成されており、村に居住する成人男女すべてが参加資格をもつ村民集会で資金的、技術的、能力的に解決できない問題が村落パンチャーヤットに上げられる。地域産業の育成、公衆衛生、医療、初等教育、地租の徴収、村道・貯水池・井戸・共有地などの管理を管轄する。多くの場合、地主や有力者がメンバーとなる。村落議会の首長（president）が郡(block)レベルでの議会を構成し、郡議会の首長が県議会を構成していく。広瀬崇子「インド」『アジアの地方制度』森田 朗編 東京大学出版会 1998年
- 25) 2000年6月末現在、MYRADAのプロジェクトで、4131に及ぶSHGのメンバーおよそ600人がそれぞれの村落パンチ

チャーヤットに選出されている。ibid., “Putting Institutions First” p123

- 26) REFLECT: Regenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniquesは、1993年にイギリスのNGO、Action Aidによって開発された識字教育のプログラムであり、現在30カ国以上に普及している。村や村を取り巻く地域の自然や社会問題をPRAの作業によって認識した後、これを識字教育につなげていくものである。現在、現場で工夫開発されている識字教育の手法については、磯野昌子「ネパールにおけるノンフォーマル教育の展開」東和大学国際教育研究所『国際教育研究紀要』4号 1999年12月が開発現場の雰囲気を良く伝えていて非常に参考になる。
- 27) ibid., “Practitioner’s Critical Reflections on PRA and Participation in Nepal”, pp42-43
- 28) The Dalits とは、抑圧されたという意味のマラーティ語からきており、抑圧された人々を言う。カースト制のもとで不可触民（皮革加工、洗濯、清掃、村の雑用などを生業とし、カースト・ヒンドゥーから直接・間接の接触によって汚れをあたえる存在とみなされる）として苛酷な差別を受けてきた人々が政治的意識を高める中で好んで自称する。不可触民という言葉には侮蔑的意味がこめられ、またM.ガンジーが使ったハリジャン（神の子の意味）は、ヒンドゥー寺院における売春婦の子供の意味があり、あまり好まれない。今日のインド憲法以下公的には指定カーストの名で呼ばれる。
- 29) 南インドで総合的な農村開発の各種プログラムを実施しているNGO READ (Anecal Rehabilitation Education and Development Center) の代表、Sam A. Chellandurai氏のご教示による。この一連の出来事はREADが育成したSangam（組合）が発信元である
- 30) “The Myrada Experience-the interventions of a Voluntary Agency in the emergence and growth of People's Institutions for sustained and equitable management of micro-watersheds” Aloysius Prahash, MYRADA
- 31) “Participatory and Integrated Watershed Management in Nepal A Resource Book for District Soil Conservation Officers”, FAO, GCP/INT/542/ITA, Kathmandu, June2000 統合的小規模流水域開発とは、小峡谷、急流、地滑りのコントロール、小道の修復、水源の保全、小規模灌漑、荒れ地の修復、果樹の植林、堤防と道路の安定、農地保全などの活動を総合的に行う。
- 32) ibid., “The MYRADA Experience” Part 5
- 33) MYRADAのパンフレット “MYRADA A PROFILE” による。
- 34) 真崎克彦「参加型開発の「組織・制度」づくりのための国際協力」『国際協力研究』15巻2号 1990年10月
- 35) 長峯晴夫著『第三世界の地域開発 その思想と方法』名古屋大学出版会 1985年

(平成13年11月1日受理)